

Visie op inwonerparticipatie: Betrokken inwoners, sterk lokaal bestuur.

Voorwoord

De gemeente is de overheid die het dichtst bij de burger staat. Vanuit die nabijheid willen we als gemeente goed aansluiten bij wat inwoners verwachten, hun behoeften en initiatieven. Om als gemeente de juiste beleidskeuzes te maken, is het essentieel dat we inwoners actief betrekken en goed naar hen luisteren.

Inwonerparticipatie speelt hierin een sleutelrol. Daarbij is inwonerparticipatie geen extra stap in het beleidsproces. Het is een manier van werken, waarin we de kennis, ervaring én energie van inwoners benutten om beleid en uitvoering vorm te geven.

De gemeente Heumen wil graag aansluiten op de kracht van de samenleving. De gemeente kent een rijke traditie van samenwerken met vele verschillende partners, zoals (georganiseerde) inwoners, maatschappelijke organisaties, ondernemers en andere overheden.

Goede inwonerparticipatie is van groot belang voor elke democratische overheid. Om dit goed te realiseren, is het belangrijk dat de samenwerking tussen gemeente en inwoner goed en passend verloopt. Een deel van de Heumense inwoners participeert al op verschillende manieren. Door de bestaande vormen van inwonerparticipatie aan te vullen, in het verdere beleidsproces en uitvoering in te zetten en te verbreden willen we meer én een grotere variatie aan inwoners horen, bereiken en betrekken. Daarom is het belangrijk dat we een duidelijke visie hebben op inwonerparticipatie, een visie die past bij de Heumense cultuur van samenwerken en die recht doet aan de verordening inwonerparticipatie.

De verordening inwonerparticipatie vervangt en verbreedt de inspraakverordening tot betrokkenheid van inwoners en maatschappelijke partijen bij de voorbereiding, de uitvoering en de evaluatie van beleid. Daarnaast wordt het uitdaagrecht geregeld. Deze visie geeft handen en voeten aan de in de verordening vastgelegde doelen. Daarbij staat het aansluiten op de energie en initiatieven die in onze gemeenschap aanwezig zijn centraal. Dit vraagt om een andere manier van werken, waarvoor we als gemeenteraad de kaders vastleggen in deze visie. Onder 'gemeente' en 'we' verstaan we in het vervolg van deze visie zowel het college als de gemeenteraad. Op sommige momenten staat het college aan de lat om inwonerparticipatie vorm te geven, op andere momenten ligt de verantwoordelijkheid bij de gemeenteraad. Dit wordt in deze visie per onderwerp verduidelijkt.

1. Wat betekent inwonerparticipatie in Heumen?

1.1 Iedereen kan zijn stem laten horen

Via de gemeenteraadsverkiezingen wordt inwoners éénmaal per 4 jaar de mogelijkheid geboden om hun stem te laten horen en hun volksvertegenwoordigers te kiezen. Elke twee jaar houden we een Burgerpeiling om de inwoner te vragen haar mening te geven over diverse thema's. Daarnaast participeert een deel van de Heumense inwoners op verschillende manieren: bijvoorbeeld door een initiatief of vonkje in te dienen, samen aan de buurt te werken, vrijwilligerswerk te doen of zich actief in te zetten in een wijk- of dorpsraad. Deze inzet en betrokkenheid van onze inwoners waarderen we als gemeente zeer.

Als gemeente willen we ervoor zorgen dat iedereen zijn stem kan laten horen. Daarbij is de inzet om een grote variatie aan inwoners te bereiken en te betrekken. Inwonerparticipatie werkt het beste als een diverse afspiegeling van de samenleving heeft kunnen meedenken. Dat betekent dat we rekening houden met verschillen tussen mensen, bijvoorbeeld in taal, digitale vaardigheden, tijd, gezondheid en achtergrond. We leveren een actieve inspanning om een omgeving te creëren waarin iedereen mee kan doen en een stem heeft.

Tegelijkertijd moeten we ook realistisch blijven. Niet iedereen wil participeren en ook niet elk onderwerp leent zich ervoor. Goede inwonerparticipatie is een aanvulling op de representatieve democratie. Het is van belang dat inwonerparticipatie zo vormgeven wordt, dat inwoners weten wanneer input kan worden gegeven en dat zij daarbij enerzijds het gevoel hebben gezien en gehoord te worden en anderzijds worden betrokken bij wat speelt in de buurt, wijk of gemeente.

1.2 Inwonerparticipatie vormgeven

Goede inwonerparticipatie vraagt om meer dan alleen een uitnodiging om mee te denken. Het vraagt om een stevige basis van vertrouwen, duidelijke communicatie en een open houding van zowel de gemeente als inwoners. Belangrijke bouwstenen zijn: tijdige en begrijpelijke informatie, ruimte voor dialoog, erkenning van verschillende perspectieven en het serieus nemen van inbreng¹. Ook het bieden van laagdrempelige manieren om mee te doen – passend bij de diversiteit van onze inwoners – is essentieel. Inwonerparticipatie werkt het best als inwoners zich veilig voelen om hun mening te geven en weten wat er met hun input gebeurt.

Heldere communicatie rondom het traject van inwonerparticipatie is daarom essentieel. Communicatie en participatie gaan hand in hand. Dat betekent dat we als gemeente, zowel college als raad, duidelijk en transparant zijn wanneer inwoners kunnen meedoen, waarover ze kunnen meedoen en op welke manier. Daarom maken we dit vanaf het begin duidelijk. We leggen dit vast in het raadsvoorstel, zodat het helder is voor iedereen. Ook in de vervolgstappen blijven we transparant: we laten zien wat er met de input gebeurt en hoe die bijdraagt aan het vervolg.

Hoe goed een inwonerparticipatietraject ook is doorlopen, niet iedere deelnemer zal tevreden zijn met het traject of de uitkomsten daarvan. Meedoen betekent niet dat je altijd alles wat je hebt ingebracht terugziet in het eindresultaat. Belangen en standpunten van inwoners kunnen onderling verschillen en zelfs tegenstrijdig zijn. We zien het als onze taak als overheid om het algemene, collectieve belang te dienen. We beseffen ons als college en raad dat beleving en acceptatie van betrokkenen kunnen en mogen verschillen. Om lerend te werken, evalueren we de inwonerparticipatie op verschillende momenten (zie paragraaf 2.5).

1.3 Twee takken van inwonerparticipatie

Om inwonerparticipatie goed vorm te geven moet helder zijn over welke soort inwonerparticipatie we het hebben en welke rollen daarbij horen. We onderscheiden daarom twee hoofdvormen van inwonerparticipatie, waarbij zowel de rol van de gemeente (college of raad) als die van inwoners anders is:

- *Beleidsbeïnvloedende inwonerparticipatie ("Inwonermacht"):*

Hierbij gaat het om inwonerparticipatie die gericht is op invloed uitoefenen op het beleid (zoals stemmen, gebruik maken van inspraak en medezeggenschap), maar ook op advisering en coproductie wat betreft initiatieven vanuit de gemeente.

- *Zelfredzame inwonerparticipatie ("Inwonerkracht"):*

Hierbij gaat het om vormen van inwonerparticipatie, waarbij inwoners vooral zelf aan de slag gaan met een initiatief en daarbij de gemeente kunnen vragen bij te dragen. Ook kunnen inwoners door het uitdaagrecht de ruimte vragen om taken van de gemeente over te nemen (zie paragraaf 1.3.2.2).

1.3.1. Beleidsbeïnvloedende inwonerparticipatie: gemeente bepaalt ruimte voor participatie

Bij beleidsbeïnvloedende inwonerparticipatie staat de gemeente vanaf het begin aan het roer: de gemeente, waarbij soms het college aan zet is en op andere momenten de raad, bepaalt hoeveel ruimte er geboden wordt aan inwonerparticipatie binnen de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van het beleid en welke vorm van inwonerparticipatie hierbij hoort.

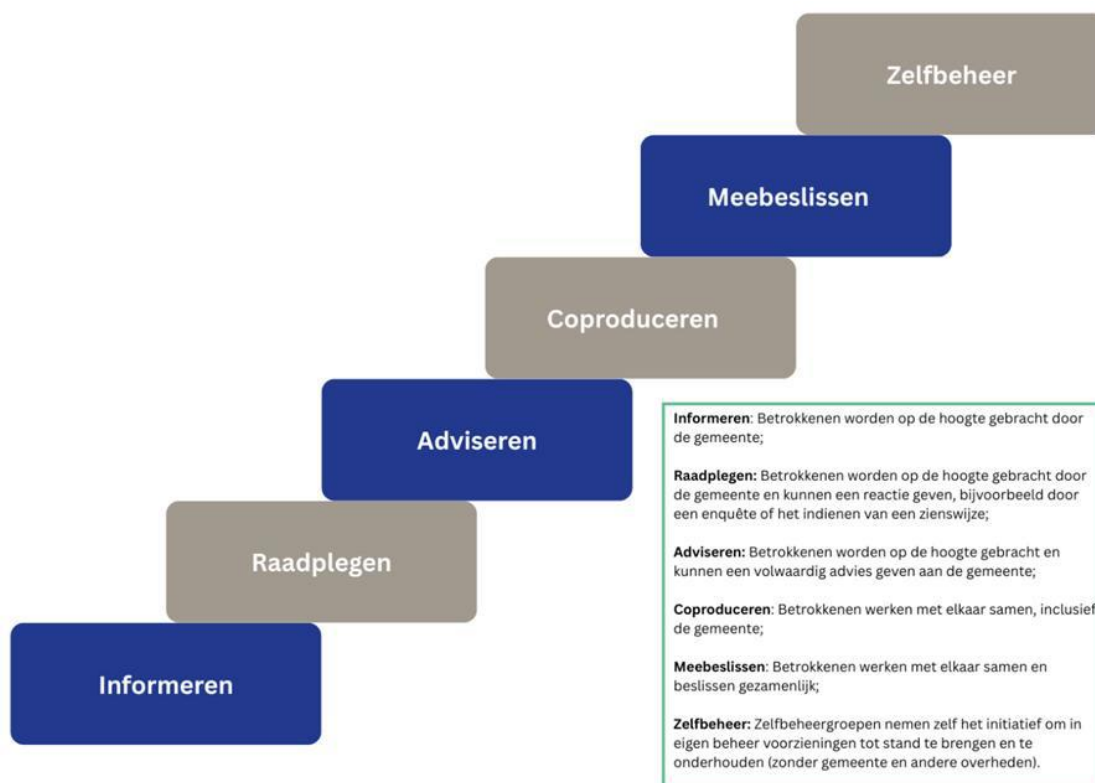
Als gemeente gebruiken we de 'participatieladder'. Dit is een landelijk hulpmiddel dat laat zien op welke manieren inwoners kunnen meedoen. Met andere woorden, hoeveel 'inwonermacht' er is. De participatieladder start bij de stap 'informerend'. Het is goed om te noteren dat de rekenkamer Heumen recent concludeerde dat inwonerparticipatie tweerichtingsverkeer is met ruimte voor daadwerkelijke inbreng en invloed van inwoners². Vanuit die visie zullen we de treden inzetten.

De ladder helpt ons als college en gemeenteraad te bepalen hoeveel invloed inwoners hebben in elke fase van een beleidstraject. Soms past een hogere trede, soms een lagere. Belangrijk is dat we transparant en eerlijk communiceren over de kaders, de verwachtingen en de ruimte die er is. Het is belangrijk

1) Rekenkamer Heumen. (2025). Rekenkamerbrief participatie. Kenmerk 286300.

2) Rekenkamer Heumen. (2025). Rekenkamerbrief participatie. Kenmerk 286300.

dat we inwoners niet alleen informeren, maar ook echt betrekken waar dat kan. Zo maken we vooraf duidelijk wat inwoners kunnen verwachten.



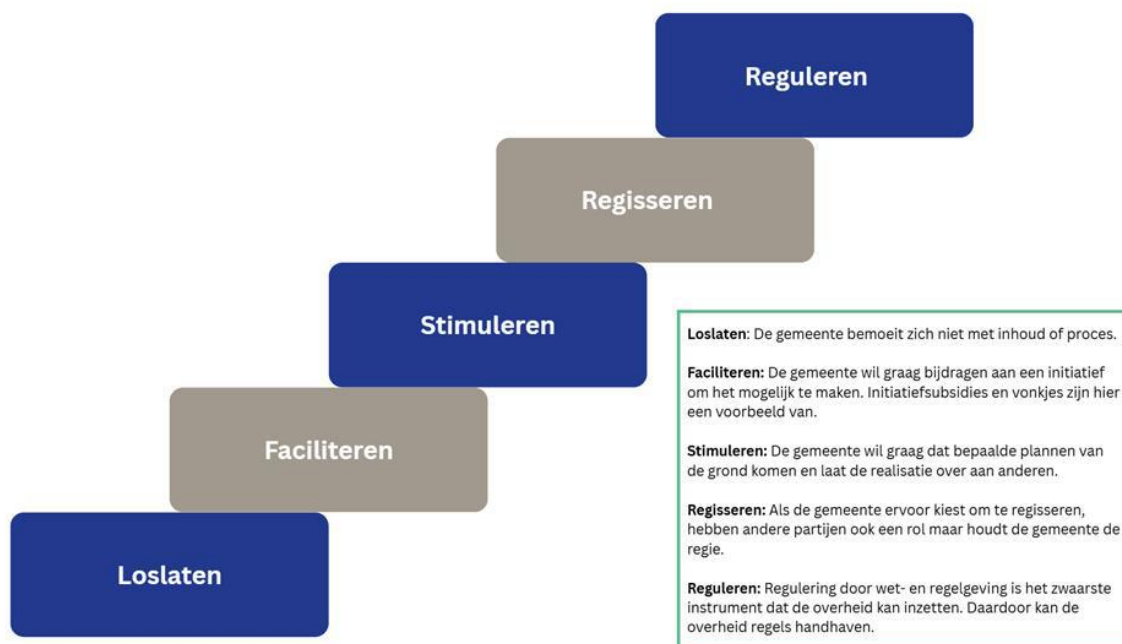
Figuur 1: Participatieladder

1.3.2. Zelfredzame inwonerp participatie: de inwoners aan zet

Bij zelfredzame inwonerp participatie, wat we als gemeente liever 'inwonerkracht' noemen, staan de inwoners zelf aan het roer. We zien deze vorm van inwonerp participatie als een proces van onderop, waarbij inwoners het initiatief nemen. Het gaat daarbij in eerste instantie over informele organisatiekracht: iets willen betekenen voor je gemeenschap, samen de handschoen oppakken, een initiatief nemen of anderen steunen in hun initiatief. Als buurt, met een gedeelde interesse, of vanuit expertise.

Voorbeelden van inwonerkracht zijn buurtinitiatieven, zoals het starten van een moestuin of het opzetten van een buurtplatform voor hulpvragen, het organiseren van een sporttoernooi of buurtfeest, maar ook het onderhouden van een speeltuin of groenstrook.

Waar mogelijk geeft de gemeente ruimte voor maatschappelijke initiatieven en kan als partner optreden in samenwerking met het initiatief. Inwoners kunnen bij hun initiatief ook de hulp van het college en de ambtelijke organisatie vragen of de gemeente zelfs een voorstel doen om een bepaalde taak over te nemen. Daarbij geldt dat de rol van de gemeente bij elk initiatief anders kan zijn. Om deze verschillende rollen helder te hebben en zo de verwachtingen tussen gemeente en inwoners duidelijk te maken, zetten we de 'participatieladder' in. Dit landelijke instrument helpt om helder te krijgen hoe we als gemeente (college, raad en ambtelijke organisatie) mogen, willen dan wel moeten aansluiten bij initiatieven van inwoners. Zo spreken we vooraf goed af wat de rol van de gemeente kan zijn.



Figuur 2: Participatietrap

1.3.2.1 Bijdrage van de gemeente

De gemeente waardeert het zeer dat inwoners samen aan de slag gaan om hun buurt of wijk een stukje mooier te maken of verder op de kaart te zetten. Omdat het de onderlinge band tussen inwoners versterkt, waardering van de gemeenschap bevordert en de ambities van gemeente met betrekking tot brede welvaart helpt realiseren. Wanneer inwoners voor hun initiatief (financiële) hulp nodig hebben van de gemeente, kunnen zij daarvoor bij het college een aanvraag indienen.

Voor initiatieven die inwoners zelf kunnen uitvoeren, zonder hulp van het college en de ambtelijke organisatie, kan een "vonkje" aangevraagd worden. Initiatieven waarvoor inwoners een grotere financiële bijdrage of de hulp van het college of de ambtelijke organisatie nodig hebben, kan een "projectinitiatief" ingediend worden. Inwoners doen dan niet met de gemeente mee, maar de gemeente met de initiatiefnemers om de inwonerskracht te versterken.

1.3.2.2 Uitdaagrecht

Inwonerskracht kan ook nog een stap verder gaan. Inwoners en maatschappelijke partijen, zoals bijvoorbeeld vrijwilligersorganisaties en buurtverenigingen, kunnen een verzoek aan het college doen om een gemeentelijke taak over te nemen als zij denken deze taak beter, efficiënter of goedkoper uit te kunnen voeren. Dit wordt het 'uitdaagrecht' genoemd. Voorbeelden hiervan zijn het beheer van een park of speeltuin, het onderhoud van openbare voorzieningen of de organisatie van lokale evenementen of diensten. Het college stelt voorwaarden op waaronder toepassing van het uitdaagrecht mogelijk is en beoordeelt het verzoek van de initiatiefnemer op haalbaarheid, kwaliteit, kosten, risico's en juridische kaders. Daarna volgt een beslissing over het eventueel overdragen van de taak. Het college blijft wel altijd aan zet om toezicht te houden op de kwaliteit en naleving van de overgenomen taak.

2 Hoe organiseren we inwonerparticipatie in Heumen?

2.1 Van visie naar praktijk

In hoofdstuk 1 hebben we als gemeente onze visie op inwonerparticipatie uiteengezet. Maar een visie moet landen. We moeten met participatie aan de slag en het op verschillende manieren uitproberen. Kortom, dit document is ook een uitnodiging om te leren en alle ijkpunten als college en gemeenteraad eigen te maken. Daar geven we in dit hoofdstuk handvaten aan.

2.2 Inwonerparticipatie op drie momenten

Anders dan bij de eerdere inspraakverordening, ziet de verordening inwonerparticipatie erop toe dat inwonerparticipatie op drie momenten plaatsvindt: bij de voorbereiding, uitvoering én evaluatie van

beleid. Op deze drie momenten staat de gemeente stil bij enkele centrale vragen om het inwonerparticipatietraject helder vorm te geven. Dit kan landen in de participatieparagraaf van een beleidsvoorstel, projectplan of raadsvoorstel. De gemeente, in sommige gevallen het college en in andere gevallen de raad, is altijd zelf aan zet om deze kaders te stellen.

- Doel van het traject: Waarom wordt participatie ingezet?
- Participatievraag: Wat willen we van inwoners weten of met hen bespreken?
- Kaders: Wat staat al vast en waarover kunnen inwoners nog meedenken?
- Betrokkenen: Wie worden uitgenodigd om mee te doen?
- Participatievorm: Op welke manier worden inwoners betrokken?
- Tijdsplan: Wanneer vinden de participatiemomenten plaats?
- Verwerking van input: Hoe wordt de inbreng van inwoners meegenomen in besluitvorming?
- Terugkoppeling: Hoe worden inwoners geïnformeerd over de uitkomsten en de verwerking van de input?

2.3 Voorbeelden van inwonerparticipatievormen

De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft in een handleiding vijftien veelgebruikte inwonerparticipatievormen toegelicht³. Deze vormen sluiten aan bij de zes treden van de participatieladder. Sommige participatievormen zijn voor de hand liggend en worden al veelvuldig gebruikt, andere zijn mogelijk nieuw en kunnen door middel van het experimenteerprogramma worden ingezet om ambtelijk en als inwoner kennis te nemen van de participatievorm.

Voorbeelden zijn:

Informer: inloopbijeenkomst, online workshop

Raadplegen: inspraakbijeenkomst, enquête, werkbezoek

Adviseren: adviesraad, focusgroepen

Coproduceren: inwonerpanel

Meebeslissen: burgerberaad

Zelfbeheer: burgerinitiatief, uitdaagrecht

2.4 Experimenteerprogramma

Het college stelt per bestuursperiode een experimenteerprogramma vast om de ontwikkeling van inwonerparticipatie te bevorderen. Dit is een nieuwe werkwijze die in de verordening inwonerparticipatie is vastgelegd. In het programma van het college komt terug welke vorm van participatie wordt uitgetoetst, welke nieuwe doelgroep hiermee wordt bereikt, wat dit vraagt aan middelen en capaciteit en welke toetsingscriteria worden gehanteerd om het experiment te evalueren. Het programma wordt eens per bestuursperiode opgesteld en aangeboden aan de gemeenteraad. Daarbij legt het college het experimenteerprogramma ter besluitvorming aan de gemeenteraad voor, zodat de gemeenteraad ook ten aanzien van inwonerparticipatie invulling kan geven aan zijn kaderstellende rol.

2.5 Evaluatie

2.5.1 Evaluatie van trajecten

Als er inwonerparticipatie is toegepast in een traject, dan wordt dit na afloop door het college of de gemeenteraad geëvalueerd. In de evaluatie komt per fase een overzicht van alle activiteiten, een globale samenvatting van de input van inwoners, de gemaakte keuzes naar aanleiding van deze input en een evaluatie van het proces. De inwoners worden bij deze evaluatie betrokken aan de hand van de eerder opgestelde kaders. De evaluatie dient als leerschool voor het gemeentebestuur en de ambtelijke organisatie bij andere trajecten.

2.5.2 Evaluatie van het experimenteerprogramma

Na afloop van het experimenteerprogramma wordt deze geëvalueerd door het college en de gemeenteraad met als doel om te leren, te verbeteren en ervaringen met nieuwe vormen van inwonerparticipatie te delen. Hierbij staan zowel de ervaringen van inwoners en deelnemers als de werkbaarheid van de participatievorm voor de gemeente centraal. Ook wordt gekeken naar het bereik en de betrokkenheid van de gekozen participatievorm, de effectiviteit ervan, het gevolg voor het beleid en de besluitvorming en de impact van de vorm op de ambtelijke organisatie.

3) Groot, T. de., Korzelijs, J., Veerbeek, M., & Wolff, E. (2024) Implementatiehandleiding Participatieverordening. Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Tot slot

Met deze visie op inwonerparticipatie en de vertaling ervan naar de praktijk willen de raad en het college van de gemeente Heumen verder bijdragen aan een cultuur waarin samenwerking met inwoners centraal staat. We erkennen dat inwonerparticipatie geen vaststaand format is, maar een dynamisch proces dat vraagt om maatwerk, flexibiliteit en een lerende houding. Door ruimte te geven aan zowel inwonermacht als -kracht, willen we recht doen aan de diversiteit van betrokkenheid in onze gemeenschap.

Inwonerparticipatie is geen doel op zich, maar een middel om beleid beter te laten aansluiten bij wat leeft in de samenleving. Het vraagt van ons als gemeente dat we openstaan voor andere perspectieven, dat we durven loslaten en dat we transparant zijn over wat wel en wat niet mogelijk is. Van inwoners vraagt het betrokkenheid, initiatief en soms ook geduld.

Deze visie is een uitnodiging aan alle inwoners, maatschappelijke partners, bestuurders en medewerkers om samen te werken aan een sterke lokale democratie. Een democratie waarin meedoen vanzelfsprekend is, waarin initiatieven worden gewaardeerd en waarin de gemeente een betrouwbare partner is. We beseffen dat dit een proces is van vallen en opstaan, van proberen en leren. Daarom blijven we evalueren, reflecteren en verbeteren.

Zo maken we van inwonerparticipatie geen eenmalige actie, maar een duurzame manier van werken. Een manier die past bij Heumen: betrokken, verbindend en samen.